La Educación Superior en Latinoamérica: pensar la reforma desde contextos actuales.

Virginia Coitinho

Resumen

Uruguay discute desde el 2005 a la fecha, transformaciones profundas en su Sistema de Educación Superior para la formación docente. Estos debates se encuadran dentro de un contexto mundial y regional que viene, desde la década de los 90 a la actualidad, demandando cambios profundos en los sistemas de educación superior latinoamericanos. Si bien nuestro país mantiene algunas particularidades al respecto, también tiene muchas similitudes con la región, y estos procesos no le son ajenos. Este artículo pretende, desde la revisión de la literatura especializada y la descripción de los procesos que se vienen dando en la región y en el mundo en las últimas décadas, comprender los cambios que han influido sobre el sistema de educación superior, así como los debates académicos que se producen a partir de dichos cambios y que influyen en el proceso interno. [1]Estos debates académicos se centran en aspectos tales como: el cambio en la gobernanza del sistema, la autonomía y la necesidad de evaluación y rendición de cuentas.

Palabras claves: Educación Superior, Formación Docente, Evaluación Institucional, Autonomía.

Virginia Coitinho, Profesora de Cívica, Sociología y Derecho (IPA), Licenciada, Magíster y Doctoranda en Ciencia Política (FCS-UDELAR), Coordinadora Académica del Departamento de Derecho en CFE, Docente en IPA. vcoitinho@hotmail.com

Abstract

Uruguay discusses from 2005 to date, profound transformations in its Higher Education System for teacher training. These debates are framed within a global and regional context that comes from the 1990s to the present day, demanding profound changes in Latin American higher education systems. Although our country maintains some peculiarities in this regard, it also has many similarities with the region, and these processes are not alien to it. This article tries, from the review of the specialized literature and the description of the processes that have been taking place in the region and in the world in the last decades, to understand the changes that have influenced the higher education system, as well as the debates Academics that are produced from these changes and that influence the internal process. These academic debates

[1]Este trabajo es parte de un capítulo del Proyecto de Tesis de Doctorado en Ciencia Política, FCS, UDELAR.

focus on aspects such as: change in system governance, autonomy, and the need for evaluation and accountability.

Keywords: Higher Education, Teacher Training, Institutional Evaluation, Autonomy.

1- Introducción

En los últimos años se discuten propuestas de reforma institucional para nuestro Sistema de Educación Superior en materia de Formación Docente; estos proyectos de reforma institucional se enmarcan en una coyuntura de cambios en la Educación Superior a nivel mundial y regional que comienzan a tomar forma en la década de los noventa de la mano de fenómenos como la universalización, feminización, y la internacionalización, así como de los debates emergentes acerca de la gobernabilidad y gobernanza de los sistemas organizativos. En este contexto, desde hace más de una década, el gobierno uruguayo propone una institucionalidad universitaria para Formación Docente, cuando el propio concepto de universidad está en debate en el mundo, enfrentado a nuevas formas institucionales y a complejos procesos de masificación y feminización de la matrícula; transnacionalización del estudiantado; pérdida de autonomía institucional, que exigen transformaciones a los formatos tradicionales de las instituciones de Educación Superior en América Latina y el mundo (Brunner, 2008, 2012; García, 2003) .

Los cambios implementados en nuestro país a partir del año 2005 en el subsistema de formación docente muestran una clara voluntad política de caminar hacia algunas líneas priorizadas en el debate regional e internacional: autonomía decisional de los actores involucrados, profesionalización de los docentes y participación de estos en las decisiones de políticas; fortalecimiento institucional, gestión, organización y evaluación, capacidad de adaptación a las demandas del entorno (Acosta, Camou y Atairo 2015; García, 2003; Kehm, 2011).

2 - Debates actuales sobre la Educación Superior

Desde finales de la década de los 90 la educación superior en Europa se volvió un tema de preocupación a partir de dos procesos dirigidos a su reforma: el proceso de Bolonia, iniciado formalmente en 1999; y la Estrategia de Lisboa de la Unión Europea en el año 2000. En el Proceso de Bolonia (Declaración suscrita por más de 29 Estados europeos) se aboga por la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) basado en los principios de calidad, movilidad, diversidad y competitividad, y orientado a convertir el sistema europeo de enseñanza superior en un sistema que atraiga estudiantes y profesores de todas partes del mundo, que permita el mutuo reconocimiento de titulaciones, transferencia y acumulación de créditos, que favorezca la movilidad de estudiantes, profesores y personal en general. Se imponen evaluaciones permanentes para asegurar la calidad universitaria, llevada a cabo por agencias nacionales que se agrupan en una red europea con metodología y marco

de acreditación común para los países que participan del proceso (Acosta, Camou y Atairo 2014; Bugarín, 2009; Casanova y Rodríguez 2015). La Comisión Europea fijó tres dimensiones para modernizar las instituciones de Educación superior: reforma curricular, reforma en su gobernanza, e incremento y diversificación de su financiación a través de los siguientes mecanismos: promover más autonomía institucional, reducir la regulación del Estado y fomentar la búsqueda de diversas fuentes de financiación, a la vez que mejorar el liderazgo (Casanova y Rodríguez, 2015).

Respecto a la gobernanza se acordó que estas instituciones demandan mayor autonomía para elaborar sus programas, gestionar su personal, instalaciones y recursos; en este sentido se recomienda a las instituciones para garantizar un cambio significativo en el futuro de la Educación Superior Europea, tener un perfil más innovador y proactivo, diversificando fuentes de financiamiento, promoviendo vínculos con el mercado y la sociedad (Casanova y Rodríguez,2015; Vidal y Vieira 2014).

La contribución de estas instituciones a la economía del conocimiento está vinculada con su capacidad de gestión, ya que diversos estudios indican que la capacidad y autonomía en la gestión influyen positivamente en la productividad de la investigación, por lo cual, los gobiernos deben fomentar la autonomía de sus instituciones siempre y cuando estén sujetas a los controles necesarios e incentivos económicos (Vidal, Vieira 2014). Parte de la literatura entiende que la autonomía entendida como libre circulación de ideas, proyectos y conocimientos se ve limitada a partir de estos acuerdos en Europa, evidenciando una fuerte orientación gerencialista, que propone fortalecer las autoridades ejecutivas en tanto liderazgos personales, incluir participación de organismos o comisiones tecno-burocráticas especializadas, así como de organismos internacionales, priorizar la búsqueda de recursos externos y su eficientes usos, y el progresivo estrechamiento de espacios de deliberación y toma de decisiones colegiadas (Acosta, Camou, Atairo 2015). En países centrales los nuevos programas que aseguran calidad y transparencia en los controles sobre los que reposa la actual concepción de autonomía universitaria, son producto de una construcción institucional sólida que la demanda; en América Latina en cambio, esa construcción ha sido propuesta desde políticas estatales (Acosta, Camou, Atairo 2015).

3 - América Latina: Pensar la Educación Superior en un contexto de cambio

América Latina es un continente signado por la desigualdad, la diversidad cultural y la inestabilidad política. A diferencia de Europa, es muy difícil para estos países crear un espacio común donde desarrollar acuerdos sobre políticas conjuntas que impulsen proyectos de desarrollo para la Educación superior como pasó en Europa con los procesos de Bolonia y Lisboa, sin embargo la región viene despertando cada vez más a la idea de pensar reformas en sus sistemas nacionales de educación superior que promuevan la cultura del conocimiento, el acceso universal, la formación académica continua, y la competitividad en las diferentes áreas de saberes en el entendido de que apostar a la educación superior fortalece en la región una cultura democrática y

pacífica, y posiciona a los países con una mejor ventaja comparativa respecto a sus vecinos. El acceso a la educación superior se transforma en el objetivo de las familias para que las próximas generaciones tengan nuevas oportunidades de crecimiento personal y profesional (Brunner, 2018; Fernández, 2012).

A principios del siglo XX, la educación superior latinoamericana era un espacio de acceso restringido al minoritario estrato social alto de la época. A partir de la reforma de Córdoba en 1918 esto comienza a revertirse y la universidad latinoamericana se piensa como un sistema universitario público, laico, autónomo, cogobernado que permite el acceso a nuevos contingentes sociales (Rama, 2006). Entre 1950 y 1975 la matrícula se multiplica por 13, la tasa de participación del alumnado llega a un 13,8%, casi alcanzando el nivel considerado como de sistemas masificados de educación superior (Brunner, 2018; Trow, 1974).La Reforma universitaria de 1918 definió en términos generales el proceso latinoamericano durante el siglo XX a través de los principios de autonomía, cogobierno colegiado, autodeterminación académica, financiamiento público, libertad académica y de investigación, politización institucional y organización corporativa. Principios que se consolidan como características básicas de las instituciones de educación superior latinoamericanas a lo largo de todo el siglo, con adaptaciones en algunos casos de acuerdo con cada historia y cultura nacional, que fueron priorizando unos rasgos y desdibujando otros (Acosta, Camou y Atairo, 2015). Esta reforma respondió a demandas de las capas medias urbanas en el contexto de consolidación de los Estados modernos latinoamericanos, la industrialización por sustitución de importaciones y la urbanización; procesos que impulsaron la democratización y expansión de las universidades (Rama 2006).

En las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, el debate sobre nuevas fórmulas de gestión y gobierno de las instituciones de Educación superior en América Latina se reaviva con fuerza, y los principios de autonomía y cogobierno se pusieron en el centro de la discusión, en el entendido que condujeron a que los actores internos (docentes, estudiantes, administrativos y ejecutivos) se cerraran sobre sus intereses particularizados alejándose de las demandas de los actores sociales y políticos; es así como el paradigma de una universidad autónoma y cogobernada, basada en el consenso social y estatal, y comprometida con las demandas de su entorno, fue sustituido por el paradigma de la rendición de cuentas, asentado en la desconfianza del gobierno y la sociedad hacia estas instituciones, y en la exigencia de que éstas fueran productoras de insumos para el desarrollo de políticas públicas (Acosta, Camou y Atairo, 2015).

3.a- Masificación, universalización y feminización de la matrícula

En el período que va desde la década de los noventa a la actualidad se da un fenómeno que promueve un cambio en la forma de pensar la educación superior latinoamericana: los procesos de masificación y universalización de la matrícula (Trow, 1974).En las últimas cuatro décadas la matrícula terciaria de nuestro continente aumentó de 1,9 millones de estudiantes en 1970 a 25 millones en 2011 (Brunner, 2012).

El promedio de tasa de matrícula de educación superior en América Latina es de 17,4%, significativamente más bajo que el promedio de los países avanzados que ronda el 60 %. Ese promedio regional de todas formas esconde grandes desigualdades entre los países: algunos están en etapa de universalización (como Uruguay y Argentina) y otros continúan en etapa de élite. (Brunner, 2012; García, 2003; Rama, 2009). Este proceso ha llevado a que accedan a la educación superior jóvenes que provienen de sectores sociales diversos, con demandas formativas diferentes, con capitales sociales, culturales y socioeconómicos también diferentes, que desafían a los sistemas nacionales de educación superior a adaptar sus estructuras internas y a generar mecanismos de retención de esta nueva población; ha llevado asimismo a diversificar la oferta educativa, con instituciones de educación superior que se vuelven macro instituciones, muchas veces de dudosa calidad; que proliferen institutos universitarios y no universitarios públicos y privados muchas veces sin los controles necesarios, y por último, la masificación y universalización del acceso a la educación superior rompe con el concepto de universidad tradicional, elitista, selectiva, cuna de la inteligentsia académica, y con un elevado status social; ha producido una des-elitización de la educación y una transformación de las bases de sustentación de las elites sociales (Brunner, 2012; 2018; Rama, 2010).

El proceso de masificación y universalización no está exento de críticas que van desde acusaciones de comercialización y burocratización de la educación superior hasta el pedido de proponer volver a cerrar las puertas de la universidad a las masas, ya que este proceso ha llevado a que la educación superior pierda el prestigio de antaño, y sus profesionales, el estatus social que detentaban (Brunner, 2012; 2018).Ingresan a las instituciones de educación superior latinoamericanas un alumnado procedente de los quintiles de menores ingresos y de sectores sociales diferentes: indígenas, personas privadas de libertad, personas con capacidades diferentes; esta población representa alrededor del 20% de los jóvenes latinoamericanos, con variaciones de acuerdo con los países. Esta realidad fuerza cambios en el modelo educativo: modificaciones en el currículo incorporando modalidades pedagógicas que tengan en cuenta el multiculturalismo, modalidades de educación semipresencial y virtual, y transformaciones en infraestructura para la accesibilidad de las instalaciones, procedimientos de gestión más eficientes y racionales, estandarizando los procesos académicos y usando la informática como herramienta administrativa y comunicativa de primer nivel (Bentancur, 2018; Landinelli, 2008; Rama 2009).Asociado al fenómeno de la masificación se da otro que, si bien explica el primero, también lo causa: la feminización de la matrícula. El ingreso casi masivo de mujeres a la educación superior se explica en parte por el impacto en los hogares que genera el acceso de la mujer a mejores puestos de trabajo, sobre todo el sector público, y a los cambios culturales que conducen a una mayor emancipación y empoderamiento de las mujeres. La feminización de la educación superior es notoria en el egreso, y más intensa en algunas carreras como la formación docente, el área de la salud, en las cuales es posible trabajar jornadas más reducidas, y la descentralización territorial de los centros permite la cercanía con el hogar. Este fenómeno se da por una mayor demanda de las mujeres de acceso a

la educación superior y no a la voluntad política de generar políticas públicas en este sentido (Rama, 2009).

2. c- Internacionalización y regionalización

Se fue consolidando en los últimos años un espacio Iberoamericano del conocimiento con el objeto de aportar a la mejora de los procesos de modernización de la educación superior a través de la formación de redes de investigación interinstitucionales (Fernández, 2012).Organismos internacionales como UNESCO, PNUD, el Banco Mundial, la Comisión Europea entre otros, han promovido acciones tendientes a fortalecer la cooperación internacional y aportar recursos a la modernización e internacionalización de la Educación Superior Latinoamericana. Asociado a esto, la transnacionalización es otro proceso destacable, hace referencia a aquellas situaciones en que los estudiantes de un país se trasladan a otro diferente a terminar sus estudios. En América Latina ha sido impulsado por diversos factores: la instalación de sedes de universidades norteamericanas y europeas; la proliferación de programas de estudio a distancia, la aparición de carreras post títulos con doble titulación (nacional y extranjera); el asentamiento de universidades virtuales; el aumento de programas de intercambio de profesores y estudiantes de grado y posgrado, con el apoyo de la Unión Europea, Canadá, Australia y Estados Unidos (Fernández, 2012).

La literatura consultada destaca como desafíos de agenda en la educación superior regional pensar nuevos modelos de gestión, nuevas modalidades de contratación de docentes y como eje central nuevas formas de evaluación de calidad, esta dimensión ha tomado fuerza en la agenda de políticas públicas de educación superior en la región: los sistemas deben ser permanentemente evaluados y para ello es imprescindible fomentar la investigación sobre la Educación superior, para que sirva como herramienta de cambio y repensar objetivos a futuro (Fernández, 2012, p.100; veáse también Acosta, Camou y Atairo, 2015).En algunos de los países latinoamericanos se han creado organismos que tratan de asegurar la calidad de los sistemas, o se ha delegado esta tarea a instituciones de educación superior ya prestigiosas (tal es el caso de Uruguay, donde la Universidad de la República cumple este rol), pero en casi todos los países la evaluación de la calidad se incorporó a la agenda de políticas públicas en la región (Fernández, 2012).

Los organismos regionales e internacionales se están preocupando por incluir en sus agendas estrategias de evaluación para la mejora de las instituciones de Educación superior. El MERCOSUR creó el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Grado universitario en el año 1998; en el año 2008 se crea el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados llamado ARCU-SUR, sistema que busca permitir la movilidad regional, el reconocimiento de títulos, la cooperación entre las comunidades académicas, y la formación conjunta de recursos humanos atendiendo a las deman-

das de la región (Fernández, 2012; García, 2003). Asimismo, en el marco también del MERCOSUR con apoyo de la Unión Europea, en al año 2010 se crea el proyecto PASEM (Programa de Apoyo al Sector Educativo del Mercosur) que busca contribuir a la consolidación de la ciudadanía regional y mejorar la calidad de la educación en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

4 - Conclusiones

Los cambios ambientados a partir de la década del 90 en nuestra región (crisis socioeconómica, transición democrática y giro hacia políticas neoliberales) hicieron que los gobiernos volvieran la mirada hacia sus sistemas de educación superior y propusieran iniciativas basadas en la evaluación. La rendición de cuentas se vuelve un instrumento útil para decidir la distribución del subsidio estatal, empujando a las instituciones a forzar cambios en sus mecanismos de gestión y gobierno para volverse competitivas frente a estas nuevas reglas de juego. Estos cambios fueron modificando de manera profunda la noción de autonomía que se había asentado con la Reforma de Córdoba de 1918, entendida como un valor esencial de las universidades latinoamericanas que implicaba la capacidad de autodeterminación en los ámbitos de gobierno interno, régimen académico, administración y relacionamiento con la sociedad y el sistema político. Esta nueva perspectiva sobre la educación superior provoca que los académicos, al saberse evaluados por agentes externos tengan que cuidar los resultados de sus investigaciones para obtener recursos: las instituciones pasaron del autogobierno y la autogestión a la necesidad de generar mecanismos de rendición de cuentas frente a los poderes políticos, la sociedad y el mercado. El Estado se interesa ahora por controlar los resultados de los procesos académicos y promueve la inclusión de actores externos en los procesos de control de calidad; asume un rol supervisor, evaluador y auditor que condiciona la provisión financiera a los logros alcanzados, y muchas veces delega la evaluación a agencias extranjeras, esto altera la concepción tradicional de autonomía y fuerza una cambio en la gobernanza de las instituciones de educación superior (Casanova y Rodríguez, 2014; Schmal y Cabrales 2018; Vidal y Vieira 2014).

La autonomía como principio se reduce a aspectos operacionales tales como un manejo eficiente de recursos, el diseño de programas y procedimientos de regulación, captación de alumnos, acuerdos de intercambio y colaboración; las instituciones pueden actuar con libertad dentro del ámbito de los marcos legales establecidos. En este nuevo escenario, la producción académica se está transformando en capital intelectual comercialmente explotable; a la vez que se tiende a una “gobernanza compartida” ya que comienzan a intervenir las agencias internacionales, con sus programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación superior, programas del Banco Mundial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o el proceso de Bolonia. Todos estos procesos explican lo que sería una pérdida de autonomía para algunos autores, para otros, un cambio en su concepción original (Acosta, Camou y Atairo, 2015; Schmal y Cabrales 2018).

Referencias bibliográficas

Acosta, A. Camou, A. y Atairo, D (2015).Gobernabilidad y Democracia en la Universidad Pública Latinoamericana. Argentina y México en perspectiva comparada. CLACSO. Buenos Aires.

Bentancur, N. (2018). Cinco dilemas universitarios de comienzos de siglo. Revista Uruguaya de Ciencia Política, (14), 85-101

Brunner, J y Del Canto, C. (2018). Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile. En: Monarca, H. y Pieto, M. Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica. Madrid: Editorial Dykinson

Brunner, J. (2012).La idea de universidad en tiempos de masificación. Universianum. 3 (7) 130-143.

Brunner, J. (2010).Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. Revista de Educación (355) 137-159. Organización de Estados Iberoamericanos.

Brunner, J. (2008).El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades. Revista de Educación, (número extraordinario) 119-145. Universidad Diego Portales. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Santiago,Chile

Bugarín, René (2009). Educación superior en América Latina y el proceso de Bolonia: alcances y desafíos. REMO. 6 (16). México.

Casanova, H. y Rodríguez-Gómez, R (2015). Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. Revista de Pedagogía Bordón. 66 (1) Sociedad Española de Pedagogía.

Fernández, N. (2012).La educación superior en América Latina. Interrogantes y desafíos para el debate. Revista Sociedad y Discurso (21) 94-113.

García, C. (2003). Balance de la década de los 90' y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En: Mollis, M. (Coord) "Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?". CLACSO. Buenos Aires.

Landinelli, J. (2008).Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/242514102

Rama, C. (2006). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. Revista Educación y Pedagogía 18 (46)

Rama, C. (2009).La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación (50) 173-195.

Schmal, R. y Cabrales, F. (2018). El desafío de la gobernanza universitaria: el caso Chileno. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação julio/setiembre 2018 26(100). 822-848,

Trow, M. (1974). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education.OCDE (comp.), Policies for Higher Education.General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education.OCDE, Paris; pp. 51-101.

Vidal, J. y Vieira, Ma. J. (2014). Gobierno, autonomía y toma de decisiones en la universidad. En: Casanova, H. Rodríguez-Gómez, R (coord.) Gobierno y gobernanza de la universidad: el debate emergente. Revista de pedagogía Bordón.66, (1). 2014, Sociedad Española de Pedagogía. España.